

Základní principy pilotního projektu, 2001

USNESENÍ

VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

ze dne 26. září 2001 č. 975

o Principech a postupu realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků

V l á d a

I. s c h v a l u j e

Principy a postup realizace pilotního projektu Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků, obsažené v části III materiálu;

II. u k l á d á

1. místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí, místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí a ministru vnitra zpracovat a vládě do 31. března 2002 předložit podrobný návrh pilotního projektu uvedeného v bodě I tohoto usnesení podle principů uvedených v bodě I tohoto usnesení, včetně návrhů nezbytných legislativních změn.

Provedou:

1. místopředseda vlády a ministr práce a sociálních věcí,
místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí,
ministr vnitra

Předseda vlády

Ing. Miloš Zeman, v. r.

III.

Principy a návrh na postup realizace pilotního projektu "Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků"

Vzhledem ke stále se zhoršující demografické situaci České republiky a očekávaným důsledkům tohoto vývoje v různých oblastech společenského a hospodářského života se navrhuje realizovat jako dílčí řešení systém **Aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků** spočívající ve výběru vhodných

zájemců z řad cizích státních příslušníků pro trvalé přesídlení a integraci v České republice. Příprava a realizace navrhovaného systému předpokládá postupné provedení nezbytných legislativních a administrativních opatření, zejména zavedení procedury prověření kandidátů podle stanovených kritérií, preferujících celkové hodnocení kandidáta z hlediska jeho dlouhodobého přínosu pro společnost a schopnosti integrace, přičemž rozhodujícím kritériem bude vysoká kvalifikace uchazeče. Celkový počet přijímaných cizinců by měl být omezen kvótami. Předpokladem úspěšnosti navrhovaného systému je jeho transparentnost, proto kritéria a kvóty budou stanoveny vládou po konzultaci s odborníky i s veřejností.

Navrhuje se ověřit realizaci tohoto systému formou několikaletého pilotního projektu omezeného pouze na několik cílových zemí. Rozsah zemí, v nichž by byl pilotní projekt realizován, bude moci být průběžně rozšiřován.

Vzhledem k zamýšleným cílům projektu, zvoleným prostředkům a stávajícím zákonným kompetencím se navrhuje svěřit jeho přípravu a provádění Ministerstvu práce a sociálních věcí v součinnosti s Ministerstvem vnitra a Ministerstvem zahraničních věcí s tím, že tato ministerstva budou mít při formulování, realizaci a vyhodnocování projektu rovné postavení.

A. Administrativní postup

- a. Při Ministerstvu práce a sociálních věcí bude vytvořen orgán - Poradní komise pro cizince (dále jen Komise), složený ze zástupců MV, MZV, MMR, MŠMT a dalších zainteresovaných resortů, ČSÚ a sociálních partnerů. Na práci Komise se budou mimo jiné podílet i odborníci z oblasti demografie a pojistné matematiky a zástupci vybraných nevládních organizací. Komise vypracuje a schválí svůj jednací řád.
- b. Na základě doporučení Komise předloží společně ministři práce a sociálních věcí, zahraničních věcí a vnitra vládě ČR detailně zpracovaný návrh aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků, včetně návrhu nezbytných legislativních změn. Návrh bude obsahovat i rámcové určení ročních kvót během realizace Pilotního projektu v řádu ne větším než několik tisíc uchazečů ročně. Po schválení vládou bude celý program publikován.
- c. Komise každoročně zpracuje zprávu o demografickém vývoji, imigrační situaci a potřebách trhu práce, navrhne vládě konkrétní kvóty pro příslušný rok a kritéria výběru (včetně sjednocování rodin, bodového hodnocení a seznamu preferovaných profesí). Jasná a jednoduchá pravidla výběrové procedury budou komplexní, ale finančně co nejméně náročná. Kritéria budou nastavena tak, aby preferovala schopnost uchazeče integrovat se do společnosti, zejména na trh práce. Vybraný uchazeč a jeho rodina by neměli představovat budoucí zátěž pro sociální systém. Vstup do preferenční procedury bude vázán na sjednané zaměstnání v České republice a předchozí pracovní praxi. Výběrová procedura nebude vyhledávat pracovníky na konkrétní volná

pracovní místa, ale bude upřednostňovat profesní mobilitu a úroveň lidského kapitálu.

- d. Ministři práce a sociálních věcí, zahraničních věcí a vnitra na základě doporučení Komise každoročně společně stanoví minimální počet bodů umožňujících být úspěšný při výběru. Hodnota minimálního počtu bodů může být výjimečně změněna i v průběhu roku, zejména s přihlédnutím k situaci na trhu práce.

B. Procedura výběru

- a. MPSV ve spolupráci s MZV a MV provede informační kampaň o podmínkách výběru kvalifikovaných pracovníků s možností trvalého přesídlení (včetně vytištění informačních letáků a dotazníků); budou vytvořeny nejnnutnější administrativní předpoklady (zřízení specializovaného pracoviště na MPSV, posílení konzulárních úřadů v cílových zemích).
- b. Příjem vyplněných dotazníků a nakládání s nimi bude zajišťovat konzulární orgány České republiky v zahraničí, včetně ověření platnosti předložených dokumentů. Pro minimalizaci rizika podvodů budou preferovány dokumenty v originále.
- c. Vyplněný dotazník včetně ověřených dokladů bude zaslán na MPSV, které zajistí přidělení bodového ohodnocení a zařazení do databáze. Podmínkou pro zařazení do databáze bude udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání a splnění nutných požadavků výběrových kritérií (smluvené zaměstnání a určitá pracovní praxe).
- d. Databáze bude umožňovat seřazení uchazečů dle obdržených bodů a v každém rozhodném období bude moci prvních x uchazečů (dáno podílem stanovené celkové kvóty na každé rozhodné období) postoupit do dalšího kola výběru. Podmínkou pro vybrání uchazeče je to, že bude mít více bodů, než je každoročně stanovovaný minimální počet bodů umožňující být úspěšný při výběru. Případné přebytky poptávky nebudou převáděny do dalších období.
- e. Uchazeči, který byl v proceduře vybrán, bude písemně na jím uvedenou adresu oznámeno, že procedurou výběru úspěšně prošel a po splnění všech prověrek v tříleté zkušební době (zejména pečlivá bezpečnostní prověrka, zdravotní prohlídka a praktické potvrzení údajů uvedených v dotazníku - např. znalosti českého jazyka nebo uvedeného vzdělání) může v posledním půlroce zkušební doby požádat o udělení povolení k trvalému pobytu.

C. Realizace formou pilotního projektu

- a. Celá procedura se po období pěti let bude provádět formou pilotního projektu, a to s možností postupného rozšíření pilotního projektu na další země. Cílem projektu bude odladit nastavení celého systému (zejména výběrových kritérií a kvót). Před a během realizace projektu proběhne informační kampaň pro zahraničí i českou veřejnost. Po uplynutí třetího a čtvrtého roku vypracuje Komise zprávu o realizaci výběrové procedury formou pilotního projektu. Zprávu předloží vládě společně ministři práce a sociálních věcí, zahraničních věcí a vnitra. Vláda rozhodne o formě dalšího pokračování a případných úpravách.
- b. Pilotní projekt bude prováděn vůči omezenému počtu států. Jejich seznam stanoví společně ministři práce a sociálních věcí, zahraničních věcí a vnitra a bude obsahovat statistický vzorek, na jehož základě bude možno vytvořit analýzu zavedení výběrové procedury na všechny státy. Ministři budou s vládami vybraných cílových zemí konzultovat realizaci Pilotního projektu ještě před zahájením.
- c. Po ukončení pilotního projektu vláda na návrh ministrů práce a sociálních věcí, zahraničních věcí a vnitra rozhodne o dalším provádění Aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků.

IV.

Důvodová zpráva

1. Analýza současné situace

Důvodů pro aktivní postoj České republiky v imigrační politice je několik - demografická situace, předpokládaný ekonomický růst a s ním spojený tlak na trh práce či některých jeho segmentů a konkurence ostatních států při získávání vysoce kvalifikovaných pracovních sil.

Demografická situace

Vyspělé západní společnosti v poslední době procházejí dříve nevídanými změnami věkového složení populace. Mezi těmito demografickými změnami jsou nejmarkantnější úbytek a stárnutí populace vlivem snižování celkové porodnosti a poklesem úmrtnosti. Z demografického pohledu budou příští generace méně početné a starší, se všemi implikacemi na celou společnost. Tento fenomén ovlivní mj. systém sociálního zabezpečení (pokles PSR), zdravotní péči (ve stáří se vynakládá naprostá většina finančních prostředků na léčbu), trh práce (přesun důrazu z mladých a flexibilních pracovníků na starší zkušené a loajální pracovníky), spotřební chování a politiku (osob v postproduktivním věku bude přibývat) a také celkový hospodářský růst. Česká republika jako součást Evropy se těmto změnám nevyhne a některými již prochází.

Obzvláště alarmující je pokles ukazatele PSR¹, relevantního pro zátěž systému důchodového zabezpečení, vypočítávaného jako podíl počtu osob v aktivním věku (15-64 let) ku počtu osob starších 65 let². Tento ukazatel v současnosti klesá a jeho projekce pro vybrané regiony jsou shrnuty v tabulce č.1.

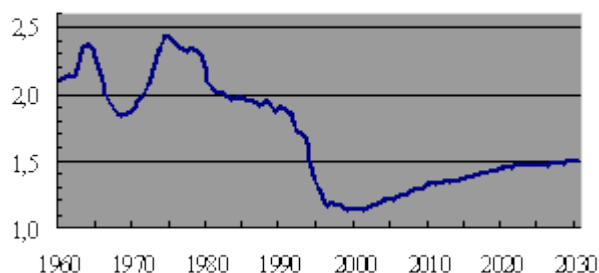
Tabulka 1: Projekce PSR ve vybraných regionech světa

Region	PSR - 1995	PSR - 2050 střední projekce	Region	PSR - 1995	PSR - 2050 střední projekce
Ruská federace	5,62	2,40	Spojené království	4,09	2,37
Německo	4,41	2,05	USA	5,21	2,82
Itálie	4,08	1,52	Evropa	4,81	2,10
Korea	12,62	2,40	EU	4,31	1,96
Francie	4,36	2,26	ČR	5,05 ⁽¹⁹⁹⁸⁾	2,63 ⁽²⁰³⁰⁾

Budoucí velikost populace a její věkové složení obecně závisí na úrovni úmrtnosti, porodnosti a migraci.

Zvyšování porodnosti je bezesporu hlavním nástrojem pro řešení populačních problémů a každý stát zde musí hrát aktivní roli. Pro ilustraci uvádíme vývoj a projekci celkové porodnosti v ČR (podíl počtu dětí a počtu žen v plodném věku) s tím, že zachovná hodnota populace³ je 2,1 dítěte na ženu. Snahy států s nízkou celkovou porodností o její zvýšení nejsou v poslední době úspěšné. Pokles hodnot PSR je celkovou porodností ovlivněn až v dlouhodobém výhledu minimálně 20 let, jak se dá demonstrovat na poklesu PSR pro EU (z 4,31 na 1,72 v pesimistické predikci, 1,96 ve střední a 2,26 v optimistické predikci). Rozpětí výsledků optimistické a pesimistické projekce 0,54 je malé v porovnání s poklesem ve střední projekci (2,35).

Graf 1 Celková porodnost v ČR



Druhým, pomocným nástrojem pro aktivní populační politiku je *migrace*. Propopulační politika státu se v žádném případě nesmí omezit na migraci jako jediný nástroj k řešení demografických problémů, systémové je zvyšování porodnosti. Studie ukazují, že migrace, která má nahradit úbytek populace, sama o sobě problém stárnutí populace nevyřeší, jen zmenší a odloží.

Programový a aktivní přístup státu k migraci nicméně hraje důležitou roli v udržování stálé věkové úrovně obyvatelstva.

Situace na trhu práce

Horšící se demografická situace má také specifické dopady na situaci na trhu práce. Ministerstvo práce a sociálních věcí vypracovalo pro interní potřeby *Analýzu vývoje demografické situace na trhu práce v ČR do roku 2030*. Studie se zohledněním současné migrace ukázala, **že v roce 2030 bude na českém trhu práce chybět cca 422 000 osob v produktivním věku**. Vzhledem ke snížení počtu obyvatel v předproduktivním věku ze 17,0 % v roce 1998 na 12,4 % v roce 2030 a i bez započítání zvýšené míry zapojení mladých do vysokoškolského studia nelze předpokládat, že zde bude mít Česká republika dostatečný vnitřní zdroj pracovních sil. Dostatek osob na trhu práce lze zajistit posunutím věkové hranice pro odchod do důchodu nebo vyšší mírou migrace ze zahraničí.

Některé krizové varianty počítající s výraznější mírou hospodářského růstu přitom hovoří o deficitech 1,5 až 2 miliony osob pro zachování současných poměrů životní úrovně starší generace (např. sociální a zdravotní zabezpečení, výše důchodů ...).

Konkurence ostatních států při získávání kvalifikované pracovní síly

Dalším důvodem pro aktivní postoj České republiky je předpokládané ekonomické oživení, růst zahraničních investic a příznivé vnější ekonomické vlivy (vstup do EU, konjunktura v sousedních zemích), což může přinést zvýšené tlaky na poptávku a nabídku na trhu práce. Soudobé politice řady evropských zemí (např. Irsko - v září vystavovalo až 10 000 povolení k zaměstnání týdně, Spolková republika Německo, Norsko, Švédsko nebo Španělsko, Velká Británie ...) usilujících o získání vysoce kvalifikovaných pracovníků a studentů nejen ze zemí střední a východní Evropy je nutno včas konkurovat relevantní nabídkou, pokud má mít aktivní přístup státu úspěch.

V současné době nemá žádný členský stát aktivní imigrační politiku a jen pomalu se začínají uvolňovat restriktivní opatření, zavedená v osmdesátých a první polovině let devadesátých. Nedostatečnost úpravy se jasně ukazuje v souvislosti s nedostatkem kvalifikovaných pracovníků. Tato disproporce trhu práce existuje takřka ve všech vyspělých státech, které nejsou schopny na trh práce uvést dostatek odborníků z vnitřních zdrojů, protože změna vzdělávacího systému je příliš setrvačná. Některé státy EU se snaží tento problém řešit masovým náborem odborníků z třetích zemí (v tomto případě v souladu s *acquis*, protože na společném trhu práce existuje trvalý nedostatek těchto pracovníků).

Mediálně nejznámější je případ *Spolkově republiky Německo*. Dne 31. května 2000 odsouhlasil Spolkový kabinet návrh na zaměstnávání až 20000 zahraničních odborníků v oblasti informačních technologií. Požadavky na odborníky jsou záměrně definovány velmi široce tak, aby nebránily rychlému rozvoji a měnícím se potřebám

trhu. Akutní nedostatek podobných odborníků vedl k velmi vstřícným procedurám udělování potřebných povolení - během jednoho týdne musí pracovní úřad vydat písemný příslib udělení pracovního povolení, na základě tohoto příslibu je možno žádat o vydání předběžného souhlasu s udělením víza až na 5 let (kratší doba 3 let by podle názoru německé vlády dostatečně nemotivovala případné zájemce) s tím, že odborník v oblasti informačních technologií kdykoliv může změnit firmu nebo si založit vlastní firmu v tomto oboru. Rodinní příslušníci mohou okamžitě požádat o udělení víza, pokud prokáží dostatečně zabezpečené ubytování. Z pohledu zaměstnavatelů se jeví jako velice prospěšná možnost poskytnutí dlouhodobého a trvalého pobytu těmto specialistům a také je potřeba vážně se zabývat vytvořením obecného rámce pro přistěhovalce do Spolkové republiky Německo.

Švýcarsko a Švédsko zamýšlejí vytvořit dlouhodobě zaměřenou migrační politiku, která by byla koordinována s trhem práce. Ve Švédsku stále více sílí hlasy volající po vyšším importu "vhodných" cizinců do švédského hospodářství tak, jak se to v největší skandinávské zemi dělo ve "zlatých časech" v době padesátých a šedesátých let. Tři čtvrtiny švédských podniků mají momentálně problémy s nedostatkem pracovních sil. Každý čtvrtý podnik přitom nedostatek pracovníků pociťuje natolik, že své náborové snahy považuje za zcela neúspěšné.

Irsko - před dvaceti lety jeden z ekonomicky nejhorších států EU, dnes vykazuje trvalý hospodářský růst přes deset procent. Tento růst je v poslední době ohrožován nedostatkem pracovních sil ve všech profesích, a proto Irsko láká domů miliony svých bývalých emigrantů a pořádá náborové akce po celém světě. V říjnu 2000 proběhla podobná akce poprvé i v České republice se zaměřením na odborníky v oblasti informatiky a telekomunikací.

Nedostatek lékařů a zdravotních sester donutil *Norsko* obrátit se na řadu států střední Evropy se žádostí o uzavření dohody, která by dala rámec zaměstnávání kvalifikovaného zdravotnického personálu v Norsku.

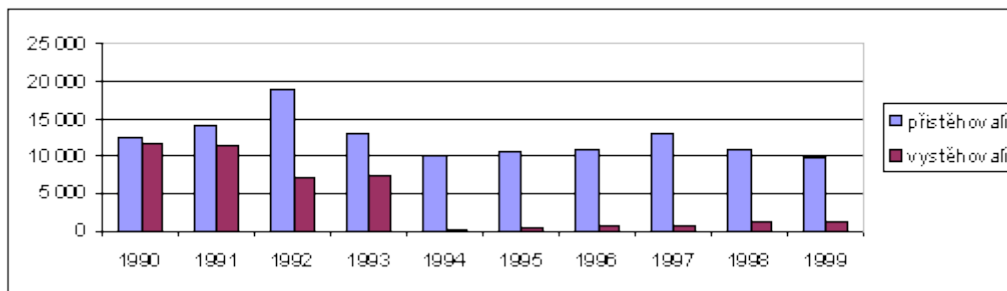
Španělsko reorganizovalo vzdělávací systém a tato změna vedla k omezení učňovského školství a následnému nedostatku kvalifikovaných pracovníků v řemeslných profesích. Zájem řady španělských firem o zaměstnávání Čechů vedl k tomu, že příslušné úřady přislíbily, že zváží usnadněné vydávání potřebných víz pro české pracovníky s dvojnásobnou délkou trvání.

Podobný nedostatek pracovníků, včetně vysoce kvalifikovaných, netrápí nejen Evropu, ale i tradičně imigrantské *Spojené státy americké*. Na jaře 2000, ve stejný den, kdy úřad zodpovědný za ochranu státních hranic navrhl zpřísnění ostrahy hranice s Mexikem a vznesl požadavky na technické a personální posílení, paradoxně doporučil Alan Greenspan, šéf FED, kompletní otevření hranice s Mexikem, protože podle názoru jeho a FED je pro udržení současného dlouhodobého ekonomického vzrůstu USA potřeba více pracovníků, více daňových poplatníků a více konzumentů.

Migrace v České republice

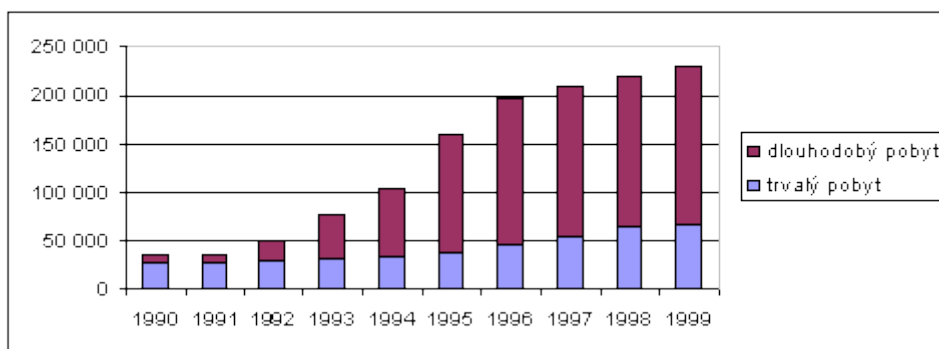
Během posledních deseti let se situace dramaticky změnila - Česká republika přestala být státem emigračním a stala se státem cílovým.

Graf 2 Stěhování přes hranice ČR v letech 1990-1999



Migrační přírůstek se v posledních letech ustálil na hodnotě okolo 10.000 ve prospěch České republiky. Celkový počet cizinců s povolením k pobytu ke konci roku 2000 dosáhl hodnoty necelých 201 tisíc, což představuje 2 % celkové populace České republiky.

Graf 3 Cizinci s povolením k pobytu v ČR 1990 - 1999



Tato procentuální hodnota zaručuje České republice specifické místo mezi kandidátskými státy. Podle údajů OECD zde žije více cizinců než v Polsku, Maďarsku a Slovensku dohromady. Nicméně je to stále výrazně méně, než je průměr EU (okolo 8 %), i když je to více než v některých členských státech (Rakousko, Finsko ...).

Nejvíce cizinců na území České republiky bylo k 30.6.2000 z Ukrajiny (57468), Slovenska (40297), Vietnamu (24208), Polska (17307) a Ruské federace (14946). Ze západních zemí je nejvíce zastoupena Spolková republika Německo (5399).

Po počátečních liberálních podmínkách vstupu cizinců na český trh práce (převážně na krátkodobé pracovní poměry) se na konci roku 1996 situace změnila - byly sjednány smlouvy o vzájemném zaměstnávání se střední a východoevropskými státy s největším počtem pracovníků, ve většině z nich byly zavedeny kvóty. Volný pohyb pracovníků je v současné době pouze se Slovenskem. Největší pokles počtu nově vydaných povolení k zaměstnání byl zaznamenán v posledních dvou letech - po novelizaci zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, zákonem č. 167/1999 Sb.,

vstupem v platnost nového zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů a konečně i změnou vízové politiky.

Tabulka 2: Počty cizinců s povolením k pobytu podle migračně nejdůležitějších států

stát	1996		1997		1998		1999		2000	
	TP	DP	TP	DP	TP	DP	TP	DP	TP	90+
Bělorusko	152	977	323	3094	390	3454	417	3526	499	2134
Bulharsko	2457	1845	2353	4262	2334	3625	2331	2699	2302	1716
Čína	43	4731	68	4433	85	4106	117	4211	141	3410
Jugoslávie	1445	3560	1620	2206	1831	2063	1747	2359	1691	1989
Kazachstán	266	105	549	675	952	1057	1258	1209	1327	921
Moldavsko	18	296	52	2093	104	3083	182	2757	238	1909
Německo	2013	3862	2261	3666	2536	3712	2517	2595	2536	2432
Polsko	10286	12405	11940	13079	12034	10132	11598	6680	11769	5281
Rusko	1971	4726	2475	6463	2874	7155	3486	13420	3806	9158
Slovensko	9921	40334	12689	39489	14127	35494	13018	27344	11129	33136
Spojené státy	1718	2398	1880	1925	1938	1923	1826	1975	1647	1591
Ukrajina	2769	43534	1632	38770	6240	46444	7790	58093	8774	41438
Velká Británie	218	1272	266	1455	311	1337	329	1391	356	1134
Vietnam	2519	15101	5121	15829	6785	16090	7954	16870	8238	15318

Pozn.: TP = trvalý pobyt, DP = dlouhodobý pobyt, 90+ = vízum k pobytu nad 90 dnů

Mění se i skladba vydaných povolení, klesá podíl dělnických profesí a opětovně roste zastoupení vysokoškolsky vzdělaných osob. V souvislosti se znovuspojováním rodin roste i zapojení žen do migrace, což je provázáno i vyšším přílivem osob mladších 15 let. Profesionální a demografické složení migrantů je zachyceno v následujících tabulkách.

Tabulka 3: Nově vydaná povolení k dlouhodobému pobytu v ČR podle pohlaví

rok/pohlaví	nově vydaná povolení k pobytu v roce 1995		nově vydaná povolení k pobytu v roce 1999		Rozdíl 1999-1995
Muži	59 503	78,82 %	58 278	68,85 %	- 1225
Ženy	15 990	21,18 %	26 367	31,15 %	+ 10 377

Fenoménem posledních let je přesun cizinců z oblasti zaměstnání do oblasti živnostenské, počet nově vydaných povolení k pobytu narostl více než 3 1 krát v porovnání s rokem 1995. Důvodem k tomuto přesunu jsou méně přísná pravidla pro udělení povolení k pobytu pro cizince - živnostníky. Tito pak často pracují jako zaměstnanci a zastírají regulérní pracovní poměr. K nápravě situace by měl přispět i zákon č. 326/1999 Sb., který vypustil možnost změny účelu pobytu na území.

Tabulka 5: Nově vydaná povolení k dlouhodobému pobytu v ČR podle účelu

rok/účel pobytu	1995		1999		rozdíl 1999-1995
zaměstnání	58 582	77,60 %	26 791	31,65 %	- 31 791
studium	1 713	2,27 %	2 921	3,45 %	+ 1 208
podnikání	12 447	16,49 %	45 526	53,78 %	+ 33 079
ostatní	2 751	3,64 %	9 407	11,11 %	+ 6 656
celkem	75 493	100,00 %	84 645	100,00 %	+ 9 152

Tabulka 6: Nově vydaná povolení k dlouhodobému pobytu v ČR podle profese

rok/povolání	nově vydaná povolení k pobytu v roce 1995		nově vydaná povolení k pobytu v roce 1999		rozdíl 1999-1995
dělnická povolání	36 388	48,20 %	29 844	35,26 %	- 6 544
středoškolská povolání	30 050	39,81 %	37 373	44,15 %	+ 7 323
vysokoškolská povolání	7 916	10,49 %	11 874	14,03 %	+ 3 958
Jiné	1 139	1,51 %	5 554	6,56 %	+ 4 415

Tabulka 7: Cizí pracovní síla na trhu práce v České republice - skladba

ukazatel	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
povolení k zaměstnání	32 871	52 536	71 002	61 044	49 927	40 312	40 080
registrace občanů SR	39 209	59 323	72 244	69 723	61 320	53 154	63 567
živnostenská oprávnění	18 650	36 996	45 499	63 529	44 962	58 386	61 340
celková zaměstnanost	90 730	148 855	188 745	194 296	156 209	151 852	164 987
podíl na prac. síle ČR v %	1,80	2,94	3,69	3,78	3,02	2,92	3,17
pracovní síla ČR (v tisících)	5 051	5 067	5 110	5 139	5 170	5 203	5 211

Ačkoliv počty cizinců s povolením k pobytu rostou, klesá míra jejich ekonomické aktivity.

Tabulka 8: Cizí pracovní síla na trhu práce v České republice dle nejdůležitějších států

Stát	1996		1997		1998		1999		2000	
	PZ	ŽO	PZ	ŽO	PZ	ŽO	PZ	ŽO	PZ	ŽO
Bělorusko	851	35	2469	111	2014	149	1305	364	1139	460
Bulharsko	1442	334	3322	672	3731	734	1657	1104	1523	1174
Jugoslávie	504	1122	423	1575	389	983	387	1164	389	1294
Moldavsko	295	9	1959	60	2074	89	1438	292	1446	406
Německo	1457	1244	1536	1450	1545	868	1466	941	1452	837
Polsko	12843	679	13665	909	9941	874	6880	1033	7679	1174
Rusko	925	552	1477	1145	1129	816	1151	1550	1016	1842
Slovensko	72244	5879	69723	7571	61320	6248	53154	6649	63567	6670
Spojené státy	1649	411	1487	569	1385	522	1391	547	1356	551
Ukrajina	42056	2670	25166	8696	19255	9942	16646	19521	15753	21402
Velká Británie	1233	135	1252	219	1207	230	1129	287	1112	295
Vietnam	202	18165	119	24744	50	15454	60	18938	75	19307

Pozn.: PZ = povolení k zaměstnání, ŽO = živnostenské oprávnění

Při přípravě byly kromě citovaných zdrojů použity statistiky MPSV, VÚPSV, MV, zpráva OSN Replacement Migration a materiál ČSÚ Projekce obyvatelstva České republiky do roku 2030.

2. Odůvodnění navrhované koncepce

Předkládaný návrh na vytvoření nového systému aktivní politiky získávání kvalifikovaných zahraničních pracovníků v mnoha aspektech vychází z úspěšného québeckého modelu, který ale přizpůsobuje českým podmínkám a potřebám.

Během přípravných prací se v květnu 2000 uskutečnil seminář za účasti expertů z Francie, Québecu a sekretariátu OECD na téma imigrační politika. V září 2000 proběhl kulatý stůl na toto téma za účasti vysoce postavených zástupců MPSV, MV, MZV, sociálních partnerů a několika nezávislých odborníků. V lednu a v květnu 2001 byl návrh materiálu projednáván na zasedáních výboru pro zahraniční politiku a bezpečnost PS PČR. Dne 22. května t.r. byl k projednání materiálu svolán pracovní seminář sekretariátu Rady vlády pro sociální a ekonomickou strategii. Průběžně probíhaly k materiálu konzultace mezi MPSV a MV.

Všechna jednání nad tímto materiálem jednoznačně potvrdila potřebu koherentní aktivní imigrační politiky. Připomínky ze všech uvedených akcí byly vzaty v úvahu při dokončení tohoto materiálu a budou znovu vzaty v úvahu při přípravě návrhu pilotního projektu.

Záměrem předloženého materiálu a celého systému není řešení současných konkrétních problémů na trhu práce, ale výběr takových uchazečů o přesídlení do ČR, u nichž existují předpoklady bezproblémové integrace a kteří vzhledem ke svému vzdělání a dalším kvalitám budou pro společnost dlouhodobým přínosem.

Přijetí předkládané koncepce by uchazeči o práci v České republice umožnilo s perspektivou trvalého přesídlení vybrat si trvalejší zaměstnání. Koncepce předpokládá využití současné procedury při zaměstnávání cizinců, kterou by každý žadatel musel projít, ale současně chce dát možnost zaměstnanému cizinci zapojit se do preferenčního systému, který by těm nejlepším žadatelům po splnění náročných podmínek umožnil po relativně krátkém zkušebním období (3 roků) získat trvalý pobyt a posléze (požádá-li o to) i české občanství pro sebe a jeho rodinné příslušníky a trvale se tak integrovat do české společnosti.

Snahou je, aby tato koncepce byla plně kompatibilní s Konceptí integrace cizinců, která by měla zajistit, že integrace cizince bude rychlá a úspěšná. Jako určitá pobídka se jeví i možnost pořádání kursů českého jazyka pro uchazeče, kterým bude povolen trvalý pobyt, a jejich rodiny, popř. další motivační prvky.

Ještě před zahájením realizace Pilotního projektu bude na místě konzultovat jeho důsledky s vládami vybraných cílových zemí, aby se minimalizovalo nebezpečí "nepřátelského" přijetí ze strany cílových zemí, které si budou vědomy určitých rizik *brain drainu*, tzn. odčerpání nejlepších odborníků.

Současný systém zaměstnávání cizinců, založený na krátkodobých pracovních poměrech, není vhodný pro migraci následovanou trvalým přesídlením, protože:

- jde o proces pouze částečně řízený z centrální úrovně - ucelená výběrová politika v této oblasti zatím neexistuje.
- výběr pracovníků provádějí zaměstnavatelé pouze s přihlédnutím k požadavkům konkrétního pracovního místa a není prováděno komplexnější hodnocení pracovníka.
- jde o dočasnou migraci za prací. Zahraniční pracovník není motivován k integraci.

Veřejnost současný systém hodnotí spíše negativně. Jediným důvodem pro jeho zachování je jeho pružnost v reakci na potřeby trhu práce. Při zavádění nové koncepce proto bude nutné provést kromě informační kampaně v zahraničí i určitou osvětu pro českou veřejnost.

Oba systémy (krátkodobé zaměstnávání a trvalé přesídlení) budou i v budoucnu existovat paralelně s tím, že cizinci již v České republice pracující budou mít možnost požádat o přijetí do preferenčního režimu.

Jedním z cílů předkládané koncepce je boj s ilegální pracovní migrací. Občané nemají v zásadě strach z toho, že cizinci jim budou brát práci, mají ale obavy z ilegálního zaměstnávání cizinců a jejich sociálního dumpingu. Postoj státu vůči ilegálním pracovníkům ze zahraničí by měl být přísný. Existence a realizace koncepce aktivního přístupu vysílá signály o tom, že tato oblast je pod kontrolou státu, a to nejen vůči české veřejnosti, ale i směrem k Evropské unii. Pro EU je problematika ilegálního zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí v České republice (a po vstupu do EU jejich přílivu na společný trh skrze ni) prvořadým problémem.

Argument, že proti ilegální pracovní migraci aktivně bojujeme, může být důležitým argumentem při vyjednávání s EU o kapitole "Volný pohyb osob". Koncepce by měla sloužit jako jeden z nástrojů boje proti ilegálnímu zaměstnávání.

Vytvoření dvou paralelních systémů může vyvolat obavy z hlediska ochrany lidských práv a zachování rovnosti. K tomu je třeba jednoznačně dodat, že vstup na státní území jiného svrchovaného státu není za normálních podmínek lidským právem a v přístupu na cizí území si lidé nejsou rovni. Princip suverenity státu ve vztahu ke svému území je narušen pouze pokud jde o zvláštní kategorie uchazečů, tj. žadatelů o azyl a uprchlíků. Těmito kategoriemi osob se materiál nezabývá a jejich práv se nedotýká, což podpořily i konzultace zahraničních expertů. V zásadě se netýká (ale ani je nevyklučuje) občanů zemí EU, jejichž přístup na území ČR se bude po přijetí ČR do EU (za předpokladu plné aplikace *acquis communautaire* v oblasti volného pohybu osob) řídit komunitárními pravidly.

Pro úspěch celé navrhované koncepce je ve všech fázích preferenčního povolování trvalého pobytu nutno dbát na propojení s integrační politikou státu. Případně bezproblémové zařazení vysoce motivovaných žadatelů vybraných na základě výběrové procedury napomůže i kladnému hodnocení jak výběrové procedury, tak integrace cizinců.

Je zřejmé, že realizace aktivního výběru kvalifikovaných zahraničních pracovníků bude představovat nezanedbatelné riziko korupce. Celá konstrukce procedury včetně styku s žadatelem, doporučování, schvalování a kontroly by měla minimalizovat možnosti příliš volného subjektivního rozhodování a tím i nebezpečí korupce.

Výběrová procedura bude založena na stanovení kvót počtu osob, kterým bude po splnění všech požadavků kritérií výběru (část B) uděleno povolení trvalého pobytu, a na jednoduchém, finančně co nejméně náročném transparentním postupu celé výběrové procedury (část C). Dále je pro ostatní kategorie osob rozebrána možnost vstoupit do preferenční procedury (část D).

A. Administrativní postup a stanovení kvót

K celospolečenské přijatelnosti imigrace musí být splněny tři podmínky:

- Migrace musí být podřízena jasným a jednoduchým pravidlům. Občané proto musí být informováni o situaci na trhu práce, o demografickém vývoji, o vývoji ilegální migrace, dopadech nové vízové politiky a jiných nových opatřeních, aby se nešířily předsudky a zbytečné obavy.
- Migrace musí sledovat dlouhodobé cíle a brát v úvahu i jiné dimenze než ekonomické, a to zejména dimenzi kulturní.
- Ti, kdo rozhodují o migraci, se často v názorech rozcházejí. Protože se tyto názory stávají snadno předmětem polemik a obtížně se dosahuje konsensu, musí být veškerá rozhodnutí o migraci přijímána po kolegiálním posouzení a se zapojením širší veřejnosti.

Cílem předkládané koncepce není vytvořit nové ministerstvo pro migraci, ale uplatnit jednoduché nástroje k přechodu od pasivní reakce na probíhající migraci k aktivnímu managementu jedné ze složek ekonomicky motivované migrace. Proto se navrhuje tento postup:

- Ustavit **Poradní komisi pro cizince** jakožto orgán při Ministerstvu práce a sociálních věcí se zastoupením zainteresovaných resortů, dalších orgánů státní správy a sociálních partnerů. Na práci Komise se budou podílet i zástupci nevládních organizací, demografů, pojistných matematiků apod. Vzhledem k tomu, že skladbu a objem uchazečů úspěšně prošlých preferenčním výběrem bude determinovat jak situace na trhu práce, bezpečnostní zájmy, souvislost s širším rámcem obecné migrační a integrační politiky, jakož i zahraničně politické zájmy, rozhodující úlohu při přijímání rozhodnutí o imigraci musí mít MPSV, MV a MZV.
- Komise vypracuje detailní návrh projektu a nezbytných legislativních změn včetně celkové kvóty pro příslušný rok a rovněž kritéria výběru, včetně bodového ohodnocení a seznamu preferovaných profesí. Komisi bude pověřena každoročním zpracováním Zprávy o situaci v zaměstnávání cizinců, která zohlední potřeby zejména trhu práce.
- Na základě doporučení Komise předloží společně ministři práce a sociálních věcí, zahraničních věcí a vnitra tyto otázky vládě k rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené se navrhuje pro období realizace Pilotního projektu stanovit roční kvóty v řádu maximálně několika tisíc. Konkrétní výše kvóty bude vycházet zejména z důkladné analýzy potřeb trhu práce, absorpční schopnosti české společnosti a míry administrativního zabezpečení realizace projektu.

B. Kritéria vstupu do výběrové procedury

Kritéria vstupu do výběrové procedury musí být určována dvěma zásadními podmínkami:

- kritéria musí v první řadě dát jasnou prioritu schopnosti imigranta začlenit se do trhu práce. Zaměstnání je nejlepší cestou k úspěšné integraci do společnosti. Z těchto důvodů nebude v prvních letech běhu realizace koncepce možnost udělit povolení trvalého pobytu osobám přinášejícím s sebou kapitál bez toho, aniž měli zaměstnání⁴, a to kvůli důvodům spojeným jak s praktickou stránkou implementace reformy, tak s jejím vnímáním veřejností.
- postavení osoby s trvalým pobytem nemusí být uděleno žadateli, u kterého je nebezpečí, že by byl on nebo jeho rodinní příslušníci po svém příchodu na území ČR odkázáni na státní podporu. Tato plánovaná reforma nezruší současný základní princip, který stanoví, že žadatel o pracovní povolení musí prokázat již smlouvené zaměstnání v ČR⁵.

Systém hodnocení by měl vést k preferenci osob mladých, s dobrým vzděláním či s dobrou kvalifikací před kandidáty zvolenými výhradně na základě nedostatku pracovníků určité kvalifikace na trhu práce. Profesionální mobilita a úroveň lidského kapitálu bude upřednostňována (zvláště akademické studium). V systému by měly mít prioritu osoby mladé, protože se mohou jednodušeji integrovat do cizí společnosti. Důležitá bude také znalost jazyků, zvláště českého nebo slovenského jazyka. Výhodou jsou rodiče nebo příbuzní již pobývající v zemi. Čím lépe jsou lidé kvalifikováni a čím více znají zemi, kam přicházejí, tím menší je pravděpodobnost jejich pozdější nezaměstnanosti.

Není vhodné vybírat osoby pouze podle profese, ve kterých má země momentálně nedostatek domácích pracovníků, protože:

- přesný vývoj trhu práce se nedá předvídat
- moderní trh práce favorizuje spíše profesně mobilní kandidáty
- nejlepší kandidáti nemusí nutně mít požadované a předem stanovené profese.

Kritéria vstupu stanoví vláda, které budou na doporučení Poradní komise pro cizince předložena společně ministrem práce a sociálních věcí, ministrem vnitra a ministrem zahraničních věcí. Nezbytnou podmínkou při stanovování kritérií a jejich bodové váhy by mělo být *sjednané zaměstnání a pracovní praxe*, aby byla zachována vazba na potřeby trhu práce.

Každému jednotlivému kritériu bude přiřazen proměnlivý počet bodů, které pak v součtu umožní porovnávání žadatelů mezi sebou, půjde tedy o jejich relativní porovnání. Nicméně v tomto výběru bude obsažena i určitá flexibilita ve prospěch profesně mobilních žadatelů, kteří sice mají méně než maximum bodů podle kritéria 1, ale vedle toho získají vysoký počet bodů z jiných kritérií: dobří kandidáti mají dobrou šanci nebýt závislí na sociálním systému po ukončení jejich prvotní pracovní smlouvy, na jejímž základě byli v České republice zaměstnáni a která byla podmínkou pro vstup do preferenční výběrové procedury.

Ministři práce a sociálních věcí, zahraničních věcí a vnitra na základě doporučení Komise společně každoročně stanoví minimální počet bodů umožňujících být úspěšný při výběru. Hodnota minimálního počtu bodů může být výjimečně změněna i v průběhu roku, zejména s přihlédnutím k situaci na trhu práce.

C. Procedura výběru

Návrh hodnotící tabulky (Tabulka 9) ukazuje, že její použití minimalizuje administrativní náklady na výběr, protože jediný možný subjektivní faktor je spojen s ohodnocením stupně znalosti českého jazyka. I když jde o model založený na québeckém modelu, jde o model originální, protože není tak nákladný.

Tabulka 9: Ilustrativní návrh české preferenční procedury a bodového kritérií

KRITÉRIUM	MAX	BODOVÉ HODNOCENÍ
pracovní poměr v ČR	12	spojené s dobou trvání pracovního poměru, ha jehož základě cizinec obdržel vízum (1 bod za každý dokončený měsíc, pro pracovní poměr do 4 měsíců nelze žádat o povolení trvalého pobytu na základě tohoto výběru, 12 bodů bude za 12 měsíců a více)
pracovní zkušenost	5	1 bod za každých 6 dokončených měsíců předchozího pracovního poměru, je nutno získat minimálně jeden bod, jinak nelze žádat o povolení trvalého pobytu na základě tohoto výběru. Jde o všeobecnou pracovní zkušenost, nikoliv jen v daném oboru a v ČR.
dosažené vzdělání	15	1 bod za každý dokončený rok studia po 14 letech věku, uvažuje body pouze za každé ukončené vzdělání podle normálního curricula
věk	8	0 bodů do 23 let, 8 bodů od 23 do 30 let a pak za každý rok o jeden bod méně
znalost ČR	8	8 bodů za dokončené vzdělání na české nebo slovenské škole uznané státem pro účely tohoto výběru nebo 1 bod za každý doložený měsíc strávený v zemi - např. podle údajů v pasu nebo podle diplomu
jazykové znalosti	10	10 bodů za dokončené vzdělání na české nebo slovenské škole uznané státem pro účely tohoto výběru nebo 5 bodů za oficiální diplom pro anglickou jazykovou zkoušku - např. Cambridge, a až 5 bodů za ohodnocení prováděné konzulárním úředníkem, např. motivační dopis, krátký rozhovor ...

geografická blízkost	10	geografická blízkost mezi bydlištěm žadatele a místem výkonu práce v ČR ovlivňuje hlavně kulturní faktor - 10 bodů do 100 km a za každých dalších 100 km se odečítá jeden bod; nejedná se o dopravní dostupnost apod.
žádaná profese	5	je-li v seznamu potřebných profesí, pak 5 bodů, jinak 0 bodů
hodnocení osob, které by se mohly sjednotit s rodinou	20	20 bodů pro toho, kdo prokáže, že do ČR přijde s manželem/manželkou a dětmi; s tím, že za každé dítě je 5 bodů (nejvíce však bodů 10) a manžel/ka se ohodnocuje podle předchozích kritérií bez eliminačních podmínek v kritériích 1 a 2, při získání plného počtu bodů získá 10 bodů, jinak se vypočte podílem

Cizinec, který se chce zapojit do preferenční procedury, musí mít v České republice sjednané zaměstnání a musí obdržet vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání (musí tedy mít i povolení k zaměstnání). Během vyřizování žádosti o vízum může, pokud má zájem, vyplnit dotazník k výběrové proceduře, ve kterém zodpoví na otázky ohledně všech kritérií a doloží uvedené jednotlivé údaje úředníkovi, který podle svých možností prověří jejich platnost (tedy např. zda předložený doklad o absolvování vysoké školy je platný).

Příjem dotazníků a nakládání s nimi budou prováděny konzulárními orgány, což by nemělo přinést významné zvýšení nákladů, protože žadatel o vízum za účelem zaměstnání bude moci, pokud bude chtít, pouze vyplnit výběrový formulář jako dodatečný dokument.

Veškeré ohodnocování bude založeno na dokumentech, pokud možno originálních, a záruku za pravdivost údajů v nich obsažených ponese příslušný konzulární úředník. Ten tedy nebude sám hodnotit, zda doložené vzdělání na ruské vysoké škole bude ohodnoceno např. 12 body (to bude prováděno až v České republice při zanášení do databáze), ale posoudí pouze, zda byl předložen platný doklad.

Navrhuje se i uskutečnění *pohovorů* se žadateli (nebo jejich užší výběr). To sice znamená určité zvýšení nákladů na tuto proceduru, její prodloužení a zvýraznění subjektivního faktoru, na druhou stranu znalost jazyka je pro úspěšnou integraci cizince nezbytná.

Vyplněný formulář s potvrzením pravosti přiložených dokladů bude zaslán ke zpracování do České republiky (vzhledem k vazbám na trh práce se navrhuje soustřeďovat tyto formuláře na MPSV), kde bude vše převedeno do elektronické podoby. V centrální počítačové databázi pak bude každý uchazeč bodově ohodnocen digitalizovaným systémem a jeho výsledek bude zanesen do databáze, která bude seřazena podle dosažených bodů.

Počet přednostně vydaných povolení trvalého pobytu bude určen každoročně a umožní stanovit průměrný počet žadatelů v rozhodném období dvou týdnů (např. 115 žadatelů), kteří budou mít možnost požádat o povolení trvalého pobytu. Na konci každého dvoutýdenního cyklu (každoročně tedy 26 období) bude prvních 115 nejlepších žadatelů uvedených v centrální databázi informováno, že prošli výběrem a po splnění všech podmínek mohou požádat o povolení trvalého pobytu.

Pokud nebude pro dané období počet žadatelů vhodných k výběru dostatečný (za splnění podmínky minimálního počtu bodů umožňujících, aby úspěšný uchazeč prošel výběrem), pak projdou výběrem jen žadatelé nad touto hranicí⁶.

Možné přebytky poptávky se nebudou převádět do dalších období.

Dají se očekávat tři možné scénáře:

- pokud žadatel úspěšně prošel výběrem a ještě nedostal vízum za účelem zaměstnání a stále pobývá mimo ČR, pak pokud dostane vízum za účelem zaměstnání, bude vyrozuměn, že prošel výběrem, a za splnění určitých podmínek může požádat o povolení trvalého pobytu;
- pokud je žadatel sice veden v centrální počítačové databázi, ale už pracuje v ČR, pak mu zodpovědné úřady doručí oznámení o možnosti obdržení povolení trvalého pobytu⁷;
- pokud byl žadatel veden v centrální databázi po dlouhou dobu a již opustil území ČR, pak je z databáze vyřazen.

V prvních dvou případech, pokud žadatel nechce přijmout povolení trvalého pobytu, bude vyřazen z databáze. Sdělení o zařazení cizince na preferenční seznam bude rovněž zasláno příslušnému oddělení cizinecké a pohraniční policie (dle místa pobytu cizince na území) a případně dalším subjektům (zaměstnavatel, obec, OSSZ apod.)

Otázkou zůstává začátek celého procesu, protože během prvních měsíců žadatelé budou přirozeně zvýhodněni. Vhodné zřejmě bude začít s vydáváním a doručováním oznámení o možnosti udělení povolení trvalého pobytu až po uplynutí období šesti měsíců, během kterých se centrální počítačová databáze naplní a umožní kvalitní výběr.

Poté, co úspěšnému žadateli bude oznámeno, že prošel výběrem, začne běžet tříletá⁸ "zkušební doba". Během této "zkušební lhůty" bude příslušnými orgány provedena : (a) důkladná bezpečnostní prověrka, aby žadatel nepředstavoval bezpečnostní riziko; (b) zdravotní prohlídka (její zajištění bude povinností žadatele), která určí, zda žadatel nebude přílišnou zátěží systému veřejného zdravotního pojištění; (c) u zaměstnavatele a případně u jiných subjektů (např. obce) se prověří, zda v dotazníku uvedené údaje, na jejichž základě žadatel *de facto* vstoupil do preferenčního výběru, jsou pravdivé a zda je příslušný žadatel schopen sociální a ekonomické integrace. Příslušné pracoviště MPSV zajistí i příslušná doporučení od těchto subjektů a předá je orgánu rozhodujícímu o povolení trvalého pobytu s doporučením (resp. nedoporučením) k udělení povolení trvalého pobytu. Budou zpracována také kritéria pro posuzování úspěšnosti integrace žadatele a jeho rodiny.

Během posledního půlroku tříleté zkušební doby může uchazeč požádat o udělení povolení k trvalému pobytu. Vlastní rozhodnutí ve věci povolení trvalého pobytu bude vycházet ze zjištěných a doložených informací. Po zjištění, že žadatel touto prověrkou neprošel, budou následovat příslušné kroky, minimálně však vyřazení z preferenční procedury.

D. Otázka cizinců na území již pobývajících

Cizinci na území již pobývajících

Ke konci roku 2000 bylo na území České republiky přes 134 tisíc cizinců na dlouhodobý pobyt, kteří by mohli mít zájem o udělení povolení trvalého pobytu skrze výběrovou proceduru. Vzhledem k omezení počtu států zařazených do pilotního projektu nelze uvažovat o tom, že půjde o všech 134 tisíc osob. Lze uvažovat o méně než polovině tohoto počtu, což je i tak vysoký počet eventuálních žadatelů a jejich nárazové zažádání o preferenční zacházení by znamenalo velkou organizační, finanční a personální zátěž. Na druhou stranu je zřejmé, že cizinci dlouhodoběji v České republice pobývajících nemohou být z preferenčního režimu vyřazeni a naopak mají velkou šanci zde uspět, protože jsou často již do české společnosti integrováni, znají jazyk a kulturu atd.

K řešení této otázky se navrhuje postup podle jedné z následujících alternativ:

- ***alternativa 1 - podávání žádostí v domovském státě.***
Pro tuto alternativu hovoří zachování jednotného rámce celé procedury. Z řady důvodů však není zcela vhodné po těchto osobách vyžadovat vycestování do vlasti a podání žádosti na českých konzulárních úřadech (zvýšené náklady žadatelů; ověřování skutečností z pobytu v České republice u konzulátů v zahraničí a z toho plynoucí vyšší náklady ze státního rozpočtu; řada žadatelů nemá se svým domovským státem dobré vztahy; nelze opominout ani hledisko bezpečnostní).

Předložená koncepce nepočítá s tím, že by se v České republice zřídil "Imigrační úřad". Proto pokud nebude zvolena alternativa 1, je zřejmé, že v České republice bude muset být určen úřad, který by žádosti uchazečů přijímal. V tomto směru existují tyto alternativy:

- ***alternativa 2 - podávání žádostí na MPSV.***
Pro tuto alternativu hovoří fakt, že na MPSV bude pracoviště zabývající se žádostmi a vedoucí jejich databázi.
- ***alternativa 3 - podávání žádostí na MV.***
Pro tuto alternativu hovoří fakt, že MV má řadu zkušeností se stykem s cizinci a jeho složky se účastní na provádění bezpečnostní prověrky.

- **alternativa 4 - podávání žádosti na MZV.**
Pro tuto alternativu hovoří to, že konzulární úřady v zahraničí přijímají a ověřují žádosti podávané ze zahraničí a bylo by možno využít komunikačních kanálů MZV. MZV se také účastní bezpečnostní prověrky.

S cílem omezení byrokracie a nákladů české administrativy je možno pro vyřizování žádostí podaných z území České republiky zvolit jiný postup, kdy by se v první instanci neověřovaly údaje o vzdělání a pracovní zkušenosti nabyté v zahraničí poskytnuté žadatelem, ale na jejich základě by byl žadatel zařazen do databáze a teprve pokud by překročil určitou bodovou hranici, kdy by byla reálná šance být vybrán ve výběrové proceduře, pak by se přikročilo k ověření těchto dat. Pokud by se ukázalo, že údaje takto poskytnuté žadatelem jsou nepravdivé, představovalo by to dostatečný důvod pro vyřazení z databáze a celé výběrové procedury.

Azylanti a účastníci řízení o udělení azylu

Uznaní azylanti mají postavení obdobné jako osoby s trvalým pobytem. Účastníci řízení o udělení azylu mají oproti ostatním cizincům výhodnější postavení (např. přístup na trh práce bez povolení k zaměstnání). Tyto kategorie osob často nepřicházejí do České republiky, aby si zde našli zaměstnání a trvale se integrovali do společnosti, ale Česká republika jim slouží jako tranzitní země pro jejich přesun dále na Západ. Navrhuje se neumožnit těmto kategoriím osob přístup do preferenční procedury, což se blíží postupu uplatňovanému Evropskou unií, kdy se striktně rozlišují azylanti a uchazeči o azyl od osob přicházejících např. za zaměstnáním.

Ilegální imigranti

Ačkoliv navrhovaná koncepce počítá s tím, že mezi uchazeči o trvalou imigraci bude řada cizinců v současné době již legálně pracujících v ČR, neměla by se v žádném případě stát nástrojem regularizace ilegálních pracovníků (tj. změnou jejich postavení z ilegálního na legální pobyt za splnění určitých podmínek), a to z těchto důvodů:

- sama regularizace není trvalým řešením ilegální zaměstnanosti. Regularizovaní cizinci jsou nahrazováni jinými ilegálními migranty.
- stát nemá zájem na tom, aby jeho populační problémy byly řešeny prostřednictvím legalizace pobytu osob, které se již provinily proti právnímu řádu svým nelegálním pobytem, přišly během svého pobytu do styku s kriminálními živly a živily se příležitostnou, zpravidla nekvalifikovanou prací a často si nebyly schopny vyřídit ani své elementární administrativní záležitosti.
- případy, že o preferenční proceduru se budou po návratu domů ucházet osoby na území České republiky dříve ilegálně pobývající, nelze vyloučit, pokud ale bude tento fakt znám, měl by znamenat nemožnost zařazení do

celého systému výběru, resp. vyřazení z něho, pokud ilegální pobyt bude prokázán.

Předpokladem funkčnosti nové aktivní imigrační politiky a její přijatelnosti veřejností je současné zesílení kontrolních a represivních opatření proti nelegální práci, nelegálním pracovníkům, ale zejména vůči jejich zaměstnavatelům a dalším osobám, které na nelegální práci nepřímo profitují.

E. Finanční analýza

Vzhledem k faktu, že tento materiál upravuje pouze "věcný záměr" pilotního projektu a zatím nelze přesně určit rozsah, v jakém bude projekt realizován, a to jak pokud jde o počet zájemců, kvótu pro úspěšné uchazeče a okruh cílových zemí.

Rámcové určení potřebných finančních nákladů se odhaduje jako součet nákladů relativně nezávislých na zájmu o výběrovou proceduru (např. vybudování databáze, zřízení pracovních míst nezbytných pro realizaci projektu v minimálním rozsahu či provedení informační kampaně) a nákladů relativně závislých na zájmu o výběrovou proceduru (např. personální a technické zabezpečení na KO ZÚ a případně na tuzemském úřadu odpovědném za příjem žádostí od cizinců pobývajících na území ČR, počet dotazníků a informačních letáků či rozsah informačních kampaní). Tyto relativní náklady jsou pak konstruovány vždy na jednu osobu (zájemce o zařazení do výběrové procedury či vybraného žadatele) tak, aby se vytvořila představa o finančních nákladech na jednu osobu.

Náklady relativně nezávislé na zájmu

Položka	Náklady (tis. Kč)
vytvoření databáze pro výběrovou proceduru	100
správa databáze pro výběrovou proceduru	10 / rok
provedení informační kampaně zaměřené na českou společnost	3000 / rok
vytvoření 6 nových míst (vč. technického vybavení apod.)	2100 / rok

Náklady relativně závislé na zájmu přepočítané na jednoho zájemce

Položka	Náklady (Kč)
provedení informační kampaně v cílovém státu	100
informační materiály pro zájemce (dotazník, letáky, poučky ...)	35
náklady na komunikaci (probíhající převážně v rámci jiného státu)	75
vytvoření 3 nových míst na KO ZÚ (vč. technického vybavení apod.)	200*
celkem	410

* Jde o odhad za předpokladu, že konzulární úředníci nebudou kontrolovat platnost dokumentů u všech žadatelů, ale jen u těch, kteří mají reálnou šanci být vybráni.

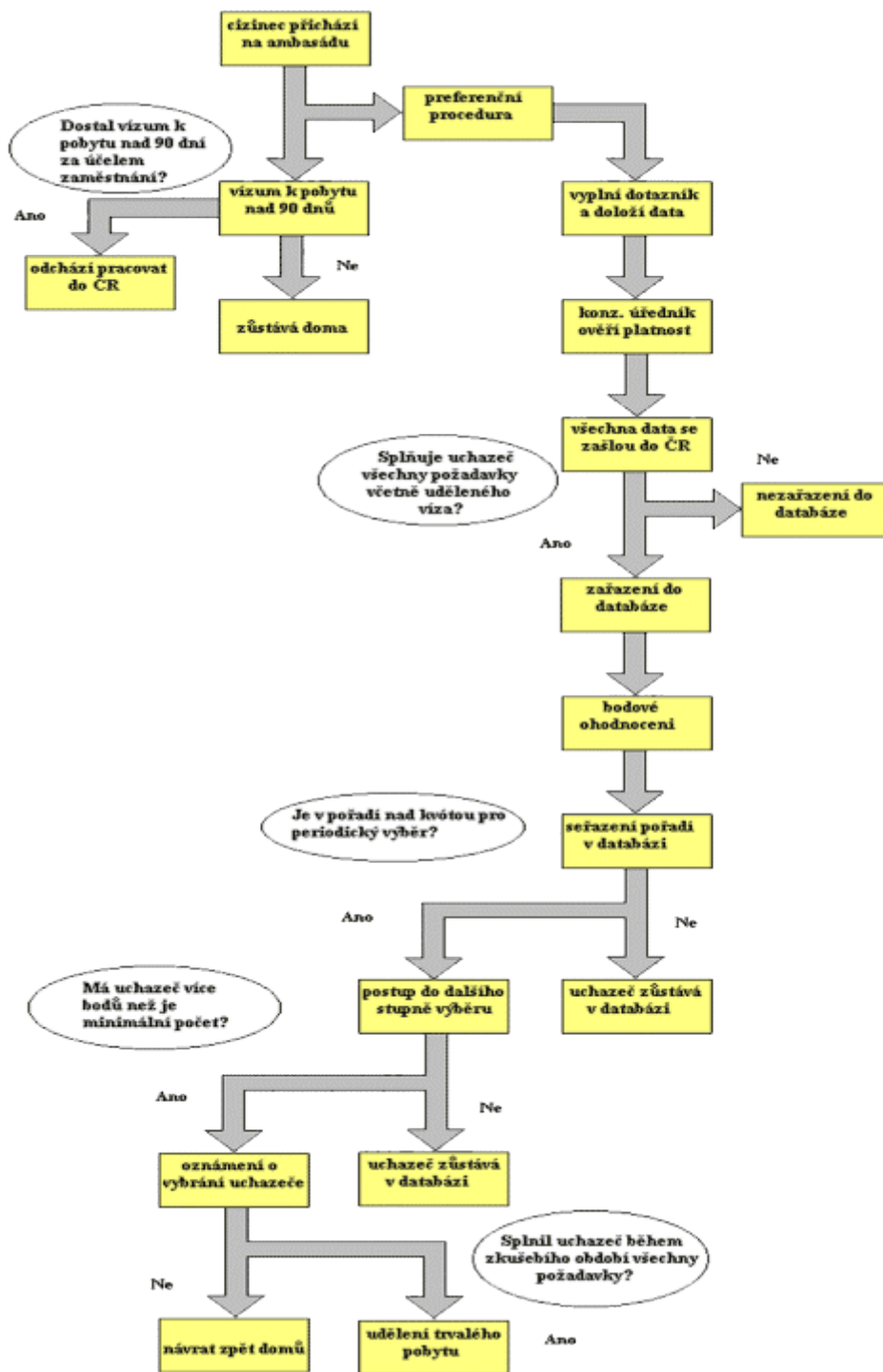
Náklady relativně závislé na zájmu přepočítané na jednoho vybraného žadatele

Položka	Náklady (Kč)
informační materiály pro vybraného žadatele	35
náklady na komunikaci (probíhající převážně v rámci ČR)	100
vytvoření nových míst (vč. technického vybavení apod.)	350
celkem	385

Budeme-li uvažovat kvótu 2000 a zájem o nové zařazení do výběrové procedury 30.000 ročně, pak náklady budou rozděleny následovně do pěti let.

Rok	Náklady (mil. Kč)
1.	18,3
2.	18,2
3.	18,2
4.	18,2
5.	18,2
celkem	90,9

Schematické znázornění výběrové procedury



Příloha A

Právo EU a navrhovaný systém aktivního výběru kvalifikovaných cizinců

Na poli společné migrační politiky podniklo EU pouze kroky k harmonizaci boje proti ilegálnímu zaměstnávání (*Doporučení Rady ze dne 22. prosince 1995*), resp. ke vzájemné informovanosti o krocích jednotlivých členských států a případných konzultacích (*Rozhodnutí Komise ze dne 8. června 1988 č. 88/384/EEC*). Toto rozhodnutí zajišťuje, aby migrační politiky členských států ve vztahu k nečlenským státům braly v potaz společné politiky a postupy na unijní úrovni, obzvláště pak společnou politiku trhu práce. Komise se obrací na členské státy, aby jí a ostatním členským státům poskytly včas, nejdéle však v okamžiku, kdy se stanou veřejnými, informace obsahující:

- návrhy opatření, které zamýšlejí podniknout ve spojení s pracovníky ze třetích zemí a členy jejich rodin v oblasti vstupu, pobytu a zaměstnávání
- návrhy dohod o výše uvedených problematikách spolu s návrhy dohod o spolupráci, které si přejí sjednat nebo znovu sjednat s třetími zeměmi

Pokud si to Komise nebo členský stát přeje, je možné tato opatření členského státu konzultovat.

Rozhodnutí Rady ze dne 16. července 1985 o základních směrech pro politiku Společenství ohledně migrace je příliš obecné a zastaralé.

Názory členských států se v současné době liší - některé preferují centrální úpravu a koordinaci z Bruselu, jiné upřednostňují uzavírání bilaterálních a multilaterálních smluv, které mohou být případně inkorporovány do práva EU.

Udělování povolení k dlouhodobému a trvalému pobytu zatím patří výhradně do pravomocí členských států. *Rezoluce Rady ze dne 4. března 1996 o postavení státních příslušníků třetích zemí pobývajících dlouhodobě na území členských států* povzbuzuje členské státy k přijetí opatření podporujících integraci dlouhodoběji usazených cizinců. Ta má přispět k zvýšené bezpečnosti a stabilitě a sociálnímu smíru. Povolení k pobytu nejméně na deset let nebo povolení trvalého pobytu se má vydávat podle ustanovení národních legislativ, nejdéle však do deseti let pobytu. Členské státy mohou ale přijmout ještě výhodnější úpravu.

Pokud jde o spojení s *acquis* ohledně zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, základní princip, že zaměstnávat lze státního příslušníka třetí země jen v případě, že na společném trhu práce se nenalezne vhodný uchazeč (*Rezoluce Rady z 20. června 1994 o omezení přístupu státních příslušníků třetích zemí na území EU za účelem zaměstnání*), bude zachován.

Amsterdamská smlouva zdůraznila důležitost společného přístupu k řešení otázky migrace zařazením této problematiky do prvního pilíře se zřetelem zejména na ochranu a potřeby trhu práce. Hlava IV Smlouvy o ES do pěti let od vstupu

Amsterdamské smlouvy v platnost (vstup v platnost 1.5.1999) předpokládá přijetí opatření.

Podle čl. 63 odst. 3 hlavy IV Smlouvy o ES (býv. čl. 73k) Rada přijme řadu opatření týkajících se společné imigrační politiky. Součástí společného postupu je i přijetí opatření v oblasti podmínek vstupu a pobytu a standardů pro vydávání dlouhodobých víz a trvalého pobytu členskými státy, včetně pro rodinné příslušníky, na ty se ale nevztahuje výše uvedená doba 5 let. Proces schvalování je upraven v čl. 67 - Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci EP.

Opatření přijatá Radou ale nebrání členskému státu, aby v této oblasti zachoval nebo zavedl vnitrostátní úpravu, která je slučitelná s touto smlouvou a mezinárodními smlouvami.

Dosavadní stav *acquis communautaire* nebrání přijetí preferenční výběrové procedury.

Příloha B

Quebecký systém

Politika kanadské provincie Québec je variací federální imigrační politiky. Každoročně podává kanadský ministr pro občanství a imigraci Pravidelnou zprávu Parlamentu, která obsahuje *Imigrační plán* s plánovanými počty imigrantů pro tři skupiny imigrantů (uprchlíci, rodinní příslušníci a nezávislí - podnikatelé a zaměstnanci) pro další rok². Tyto hodnoty jsou výsledkem veřejných diskusí otevřených pro každého. Obecně si uchazeči o imigraci žádají o vízum na zastupitelském úřadě mimo Kanadu¹⁰ a musí splnit požadavky imigračního zákonodárství. Uchazeč musí podstoupit lékařskou prohlídku v zemi původu u smluvního lékaře. Během vyřizování žádosti je uchazeč podroben bezpečnostní prohlídce, která zaručí, že pro zemi nepředstavuje bezpečnostní riziko. U žadatele se na základě bodového hodnocení posuzuje, zda jeho schopnosti budou pro québeckou společnost přínosem a zda bude schopen se přizpůsobit québeckému stylu života a integrovat se do společnosti (minimem pro další jednání je získání 70 bodů). Přísně vyžadováno je předložení finančních prostředků na 2 měsíce pro sebe a všechny ostatní závislé osoby.

Tab. 2 Kanadská hodnotící tabulka

KRITÉRIUM	BODOVÉ HODNOCENÍ	
Věk	1 0	Obdržíte 10 bodů, pokud jste ve věku mezi 21 a 44 lety. Pokud je Vám méně než 18 nebo více než 48 let, neobdržíte za věkové kritérium žádné body. Pokud je vám 18 nebo 47 let, máte pouze 4 body.

Vzdělání	1 6	K získání bodů za vzdělání je nutno mít ukončené střední vzdělání, což znamená 5 nebo 10 bodů v závislosti na druhu školy (například diplom z ukončeného středního vzdělání umožňující přihlásit se na VŠ je za 10 bodů). Neuniverzitní vzdělání vyššího typu je za 10 až 13 bodů. 15 bodů se dostane za diplom za univerzitní vzdělání trvající alespoň 3 roky. Maximum 16 bodů je za ukončené vysokoškolské vzdělání.
Faktor odbornosti a vzdělání	1 8	Tento faktor odpovídá úrovni zkušenosti požadované pro zaměstnání a je uveden v Seznamu obecných zaměstnání (např. naftařský inženýr dostane 17 bodů, ale obsluha ropných vrtů jen 2).
Sjednané zaměstnání	1 0	Body za předchozí zaměstnání jsou uvedeny v Seznamu obecných zaměstnání. Pokud zaměstnání není v tomto seznamu uvedeno, není možno imigraci povolit, pokud není nabídnuto jakékoliv zaměstnání.
Nabídnuté zaměstnání	1 0	Odpovídá práci potvrzené <i>Centrem lidských zdrojů v Kanadě</i> .
Pracovní zkušenost	8	Požaduje se alespoň jeden rok praxe ve zaměstnání. Počet bodů je určován v závislosti na letech praxe a faktoru vzdělání.
Jazykové schopnosti	1 5	Toto kritérium ohodnocuje schopnosti ovládat angličtinu a francouzštinu. Pokud je znalost plynulá v obou jazycích, dostane se 15 bodů, pokud jen v jednom, 9 bodů. Nula bodů je pro případ znalosti posuzované jako "s obtížemi".
Demografický faktor	8	Tato hodnota je určována federální vládou.
Osobní vhodnost	1 0	Toto kritérium odpovídá schopnosti úspěšně se usadit a je založeno na vlastnostech jako přizpůsobivost, motivace nebo iniciativa. Během pohovoru vhodnost ohodnotí vízový úředník, zpravidla mezi 5 až 7 body. 10 bodů je dosahováno jen velmi zřídka.
Příbuzní v Kanadě	5	5 bodů je bonus, pokud je žadatel podporován příbuzným kanadským státním příslušníkem nebo osobou v Kanadě trvale žijící. Je to nutno doložit.

Jedna třetina imigrantů v roce 1998 měla vysokoškolské vzdělání a obecně se 85 % žadatelů stává později kanadskými občany.

Poznámky

- 1) Demografie často užívá i veličinu index závislosti starých osob, který je převrácenou hodnotou PSR.
- 2) Referenční věkovou hranicí pro odchod do důchodu je 65 let, v případě současné nižší věkové hranice bude mít ukazatel ještě menší hodnotu - až 1,92 pro Českou republiku v roce 2030.
- 3) Záchovná hodnota vyjadřuje počet dětí na jednu ženu nutný k tomu, aby se populace sama obnovovala.
- 4) Postoj Québecu vůči imigraci osob přinášejících kapitál je nejednoznačný. Ačkoliv investují okolo 350 milionů kanadských dolarů ročně a tvoří významné obchodní svazky se zeměmi svého původu, tyto investice ve velké části nejsou dlouhodobé a část z nich slouží ke *státem podporovanému* praní špinavých peněz. Québečtí odborníci jsou přesvědčeni, že do budoucna nebude tato kategorie upřednostňována vůbec.
- 5) V tomto preferenčním ohodnocení mají žadatelé potvrzenou pracovní smlouvu v ČR, což znamená, že usnadňujeme trvalou migraci pro osoby, kterým by byl povolen vstup na základě povolení k zaměstnání.
- 6) Tato podmínka má zaručit, že pokud nebude databáze zaplněna vhodnými žadateli, nebude postačovat pouze fakt, že žadatel je stotřináctý, ale získal pouze 30 bodů z maximálních 90 bodů. Důraz je kladen na to, aby výběrem prošli jen ti nejlepší a vhodní.
- 7) Pokud bude zkušební období trvat déle než platnost povolení k zaměstnání, bude na místě uvažovat o jeho formálním prodloužení.

- 8) Praxe v zemích Evropských společenství jako dostačující k posouzení žádosti o povolení k trvalému pobytu nejčastěji považuje dobu tří let, a to pro občany členských států. Vůči občanům třetích zemí nemůže být tato doba v žádném případě kratší.
- 9) Pro rok 2000 se jednalo o hodnotu 200 - 225 tisíc osob (včetně 22-29 tisíc uprchlíků), pro rok 2001 by měla tato čísla podle výsledků veřejné diskuse dále růst.
- 10) Tento požadavek by se výhledově neměl vztahovat na studenty. Ti by po ukončení studia byli oprávněni v zemi zůstat a pracovat po dobu 1 roku a po získání minimální požadované doby by mohli zažádat o trvalý pobyt.

[Zpět](#)

© **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**

Na Poříčním právu 1, 128 01 Praha 2

tel.: +420-221921111, fax: +420-224918391, +420-221922664

e-mail: viz [elektronická podatelna](#)